

Le premier rapport du Conseil d'orientation des retraites : avancées et limites

José Caudron*

Dix-huit mois après sa création, le Conseil d'orientation des retraites (COR) (1) a rendu public un premier rapport (2) qui fournit les données d'une analyse, sereine et lucide, de l'évolution du système de retraites dans les quarante prochaines années. Ce travail considérable a requis la participation de la quasi-totalité des syndicats patronaux et de salariés (3). Il s'appuie sur les projections démographiques de l'INSEE, les modélisations de la Direction de la Prévision du Ministère des Finances, de la Drees (4) et de l'OFCE, comme sur les perspectives de l'ensemble des caisses de retraite, tant pour les pensions de base que pour les retraites complémentaires.

Ces cautions de la méthodologie adoptée par le COR vont compliquer singulièrement la tâche des critiques systématiques de la répartition. Même si certaines hypothèses, notamment celle concernant l'évolution du taux de chômage et du taux de croissance peuvent être controversées (Cf. infra). Il ne s'agit pas ici d'un simple rapport venant s'ajouter à la littérature pléthorique publiée sur la question du financement des retraites ces dix dernières années. Alors que le rapport Charpin (5) aboutissait à un catastrophisme condamnant de fait la répartition, que le rapport Teulade (6) semblait la défendre plus par conviction qu'à travers la fiabilité des projec-



La France enregistre un relèvement de son taux de fécondité.

tions, le rapport du COR précise les conditions de son maintien face à de « fortes contraintes démographiques » comme celles d'une redistribution équitaine entre actifs et retraités.

Assurer la pérennité de la répartition en refusant de programmer la baisse du niveau de vie relatif des retraités

L'examen des conséquences à terme des mesures Veil-Balladur de 1993 (7) sur le montant des retraites montre que, plus nettement encore que l'allongement de la période cotisations de 37,5 à 40 ans, le calcul du salaire de référence sur les 25 meilleures années et l'indexation sur les prix aboutiront à la réduction brutale du revenu des retraités. Le taux de remplacement, rapport de la pen-

sion publique de retraite (base + complémentaire) au dernier salaire d'activité, tomberait de 79% à 64% tous régimes confondus. Le décrochage du revenu des retraités de celui des actifs serait alors consommé à travers des pensions à la liquidation de plus en plus défavorables et ne bénéficiant plus pour leur revalorisation du partage des gains de productivité. Ainsi dans le scénario de référence du rapport du COR, bâti en fonction des dispositions en vigueur, à partir d'un indice 100 en 2001, les salaires, atteindraient l'indice 168 en 2040 alors que les pensions de retraites s'élèveraient à l'indice 138.

L'enjeu est donc bien double : pérenniser le système par répartition, dont tout démontre qu'il est à la fois plus efficace économiquement et plus

* Chargé d'enseignement à l'Université de Paris I, co-auteur de l'ouvrage Protection sociale.

Le scénario économique de référence du rapport du COR

Évolutions moyennes annuelles (%)	2001-2005	2006-2010	2011-2015	2016-2020	2021-2025	2026-2030	2031-2035	2036-2040
Population active	0,9	0,5	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3	-0,1
Variation du chômage*	-0,3	-0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Emploi	1,2	1,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3	-0,1
Productivité du travail	1,8	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
Stock de capital	3,3	2,6	1,5	1,4	1,3	1,3	1,3	1,5
Croissance	3,0	2,6	1,5	1,4	1,3	1,3	1,3	1,5
Salaires (en pouvoir d'achat)	1,8	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
Masse salariale (en pouvoir d'achat)	3,0	2,6	1,5	1,4	1,3	1,3	1,3	1,5

* Le taux de chômage passe à 7,0% en 2005, 4,5% en 2010, puis reste stabilisé à ce niveau.

juste socialement, mais en évitant que le revenu relatif des retraités ne se dégrade de manière sensible. Les effets des tendances susceptibles d'assurer l'avenir des retraites sont alors examinés (comme les évolutions favorables de la natalité, du solde migratoire, de l'emploi et du taux de chômage, de la durée d'activité...).

Une augmentation du rapport des retraites au PIB supportable

La fourchette d'augmentation du rapport des retraites au PIB d'ici à 2040 se situerait ainsi entre 4 et 6,5 points. On passerait de 12,7% du PIB en 2001 à un chiffre situé entre 16,7% et 19,2% en 2040 (mais dans le même temps, la proportion des plus de 60 ans dans la population s'élèverait jusqu'à plus d'un tiers).

Les hypothèses démographiques

Selon le scénario de référence, l'espérance de vie atteindrait, en 2040, 89 ans pour les femmes et près de 82 pour les hommes. L'hypothèse retenue pour le taux de fécondité est de 1,8 ce qui reste pessimiste puisqu'en deçà de la descendance finale observée pour les femmes qui sortent actuellement de leur période de fécondité, celle-ci s'élève à environ 2,0 enfants par femme (8). En définitive, la baisse de la population active et l'allongement de la période de retraite dû à la longévité accrue amènerait le ratio retraités / actifs à 0,82, valeur tout à fait comparable à celle retenue dans les rapports antérieurs.

Le rapport du COR concernant le

ratio retraités / actifs escompte que le taux d'activité augmente grâce à une dynamique de l'emploi, notamment chez les jeunes, les femmes et pour les plus de 50ans. La durée moyenne d'activité augmenterait d'une année, à la condition d'un retournement des politiques d'éviction des travailleurs vieillissants. De même la dispense de recherche d'emploi des chômeurs de plus de 55 ans ferait place à une politique de réinsertion adaptée à cette classe d'âge. Ainsi, le recul du départ à la retraite se ferait-il sans modification de l'âge légal et sans augmentation coercitive de la durée de cotisations : il s'agirait de modifier d'abord les comportements nés des politiques de préretraite et d'éviction des travailleurs vieillissants.

Les hypothèses sur les tendances économiques

Elles sont détaillées dans le tableau ci-dessus. Le taux de croissance annuel moyen de la production atteindrait 2,7% d'ici 2010, puis 1,5% jusqu'à 2040. Comme le taux de croissance annuel moyen de la productivité par tête se situerait à 1,6% sur toute la période, le contenu de la croissance resterait relativement favorable à l'emploi. Les créations seraient fortes jusqu'à 2010, puis le solde net (emplois créés moins emplois détruits) deviendrait légèrement négatif sans toutefois engendrer la remontée du taux de chômage (Cf. infra).

On remarquera la faiblesse du taux de croissance programmé alors que le rapport Teulade prévoyait une croissance de 3% sur toute la période

considérée. L'hypothèse sur la croissance de la productivité est, quant à elle, calquée sur le constat des années de reprise 1998-2000. Ce qui apparaît essentiel dans le rapport du COR est que la « charge » des retraites, même dans le cadre d'une croissance modérée, apparaît supportable. En effet, le pouvoir d'achat des salaires étant multiplié par 1,7, le besoin de financement supplémentaire n'est pas insurmontable. Une augmentation du taux de cotisation sur les salaires ne diminuerait pas sensiblement leur pouvoir d'achat et un lissage des taux pourrait même la rendre indolore avance le rapport, sous estimant l'urgence d'une refonte de progrès et d'efficacité des financements des retraites pour faire face aux besoins nouveaux.

Un taux de chômage durablement baissé à 4,5 % et des taux d'activité relevés

Le taux de chômage baisserait jusqu'à 4,5% en 2010 puis se maintiendrait à ce niveau pour toute la période considérée alors que, comme on l'a vu le taux de croissance serait limité à 3% jusqu'en 2010 et à 1,5% ou moins à partir de 2010. Le rapport n'aborde pas la question du taux de chômage dit d'équilibre. Il souligne que ces prévisions « résulte non d'un scénario spontané issu des tendances économiques, mais d'un scénario volontariste s'appuyant sur des politiques publiques économiques et structurelles et des stratégies d'entreprises actives ».

Selon le rapport du COR les conséquences démographiques joueraient en faveur de la baisse du taux de chômage, en raison du départ à la retraite

des générations de la *baby boom* conjugué à l'arrivée sur le marché du travail de générations plus creuses. En d'autres termes le nombre d'actifs inemployés devrait baisser mécaniquement en liaison avec la baisse de la population active totale entre 2010 et 2040 (voir tableau).

Cette voie peut paraître étroite en raison de la multiplicité des variables qui devraient évoluer favorablement, le rapport prévoit notamment un relèvement du taux d'activité et un âge de départ à la retraite légèrement reculé. Il faut pourtant souligner que l'hypothèse d'un taux de chômage à 4,5% est voisine de celles retenues dans les rapports récents, au moins pour certains de leurs scénarios (9).

Le Fonds de réserve pour les retraites est-il une solution incontournable ?

Le rapport du COR préconise le Fonds de réserve des retraites comme soutien de la répartition (10). Ceci amène à reposer la question : une capitalisation collective permettra-t-elle de mieux passer le cap des turbulences démographiques. C'est ce qu'espérait le gouvernement de Lionel Jospin en créant le Fonds de réserve des retraites (F2R) en 1999, idée émise dès 1992 par René Teulade. La transcription de ce principe simple, capitaliser afin de permettre un lissage des cotisations qui éviterait leur hausse brutale (notamment après 2020), s'avère en fait complexe.

D'une part la question de l'abondement de ce fonds n'est pas résolue : il faudrait avoir capitalisé, dans une hypothèse moyenne, 152 milliards d'euros (1 000 milliards de francs) en 2020, alors que le total des affectations depuis 1999 ne dépasse pas 50 milliards. On sait que les excédents éventuels du Fonds de solidarité vieillesse y seraient affectés, de même que les excédents d'autres branches de la Sécurité sociale, mais alors au détriment d'une politique familiale efficace et grâce à l'abaissement dans l'immédiat des pensions de retraites elles-mêmes. D'autre part, l'abondement nécessaire à cette capitalisation représenterait un prélèvement de l'ordre de 0,55 points de PIB par an soit, *grosso modo*, 5% du montant des retraites versées en 2002. Ceci aurait des conséquences négatives sur la demande effective en comparaison d'augmentations de cotisations qui,

immédiatement redistribuées sous forme de prestations tendent au contraire à la stimuler (11).

Des espoirs de réforme qui restent à confirmer

Si les analyses fournies par ce premier rapport s'avèrent positives sur la pérennité du système par répartition, elles ne vont pas assez loin dans les pistes de réforme, en premier lieu celles concernant le financement. L'accent est certes mis sur l'aspect dévastateur des politiques d'éviction des travailleurs vieillissants et leur pendant, le coût des préretraites. En revanche, on ne trouve pas, dans ce premier rapport, de remise en cause directe des exonérations de cotisations patronales qui représentent une perte directe de ressources ou au moins, lorsqu'elles sont compensées, un transfert de charge sur les ménages via la CSG ou l'impôt.

Le COR rappelle que le scénario de référence reste par nature fondé sur le maintien du partage actuel de la valeur ajoutée, 60% pour les salaires, 40% pour l'excédent brut d'exploitation des entreprises.

Ceci est aisément vérifiable dans le tableau, où les taux de croissance de la production et de la masse salariale restent identiques sur toute la période. Or, une répartition plus favorable aux salaires modifierait la question du besoin de financement et, *a fortiori*, une refonte de l'assiette des cotisations patronales. Le COR se promet, concernant le partage de la valeur ajoutée, d'effectuer d'autres simulations dans de prochains travaux.

Le rapport jette les bases du maintien et des réformes possibles du système par répartition et annihile du même coup les scénarios catastrophe qui nourrissent l'argumentation des partisans d'un développement de la capitalisation. Ceci explique sans doute qu'il bénéficie pour l'heure de peu d'écho, même de la part d'un gouvernement qui a été l'instigateur de la création du Conseil d'orientation des retraites.

Ceci peut paraître surprenant car, à l'approche d'échéances cruciales, ne faudrait-il pas au contraire rappeler que le système de retraites par répartition, auquel en fin de compte, les Français se déclarent fondamentalement attachés, peut être maintenu dans des conditions beaucoup moins dramatiques qu'on continue à l'affir-

mer. Ceci implique toutefois d'oser affronter la question du besoin de financement et des réformes de progrès nécessaires. ■

1. Le Conseil d'orientation des retraites a été créé en avril 2000 par Lionel Jospin à la suite de la publication du rapport Teulade qui affirmait la nécessité de maintenir en France le système des retraites par répartition.
2. Retraites : renouveler le contrat social entre les générations. Orientations et débat, 6 décembre 2001.
3. Seul le Medef a refusé de participer aux travaux du COR où pourtant deux sièges lui étaient proposés. Le Medef a prétexté que les conclusions du rapport Charpin apparaîtraient suffisantes pour que des réformes soient rapidement adoptées.
4. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques au Ministère de l'Emploi et de la Solidarité.
5. L'avenir de nos retraites, Jean-Michel Charpin (dir.), rapport au Premier ministre, La Documentation française, 1999.
6. L'avenir des systèmes de retraite, rapport de René Teulade, Conseil économique et social, 2000.
7. Ces mesures ont consisté à allonger la période de cotisations pour une retraite à taux plein de 150 à 160 trimestres, à définir le salaire de référence comme la moyenne des vingt-cinq meilleures années (au lieu de 10 auparavant) et à revaloriser annuellement les pensions en fonction de l'indice des prix et non plus de l'évolution des salaires.
8. Voir les derniers chiffres concernant le relèvement du taux de fécondité.
9. Après le tollé provoqué par l'hypothèse d'un taux de chômage « d'équilibre » à 9%, le rapport Charpin envisageait des scénarios à 6% et à 3%. Le rapport Teulade, quant à lui, retenait ces deux dernières hypothèses. Le rapport Pisani-Ferry Plein-emploi, CAE, La Documentation française, 2000, estimait pour sa part que le taux de chômage pouvait baisser à 5% à partir de 2010 et rester durablement à ce niveau. Mais ce dit taux de chômage d'équilibre évolutif en fonction de la conjoncture repose en réalité sur une flexibilité à la baisse du coût du travail et des dépenses sociales prétendant assurer le « retour à l'emploi ».
10. Le rapport du COR étant le fruit d'un travail par nature collectif, il est précisé que l'ensemble des conclusions présentées n'est pas approuvé de facto par l'ensemble de ses membres.
11. Pour une critique du fonds de réserve ainsi que des autres formes d'introduction de la capitalisation cf. C. Mills Protection sociale chap.4. Montchrestien.